

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.15421/392049>

**Кириченко Ю. М.,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри правового забезпечення господарської діяльності  
факультету № 6  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## ЩОДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### ON THE DEFINITION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES' ADMINISTRATIVE SERVICES

У статті висвітлюється юридична природа поняття «адміністративні послуги» та формулюється його визначення, аналізується сучасний стан функціонування цих послуг. Досліджено чинне українське законодавство щодо визначення поняття «адміністративні послуги», а також розглянуто теоретичні напрацювання щодо сутності понять «послуга», «публічна послуга», «управлінська послуга», «муніципальна послуга», «адміністративна послуга».

Автор поділяє позицію вчених, які вважають за доцільне вживання саме терміну «адміністративні послуги» при визначенні відповідного виду діяльності владних органів із надання цих послуг, оскільки прикметник «адміністративні» вказує як на суб'єкта надання послуги (певний владний суб'єкт, зокрема адміністрація), так і на владний (адміністративний) характер діяльності цього суб'єкта.

У статті визначено, що адміністративна послуга органів місцевого самоврядування є діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, яка спрямована на реалізацію передбачених законодавством України владних повноважень, що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб із метою реалізації їх прав, свобод і законних інтересів, офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт.

Практика реалізації повноважень органами місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг і діяльність у сфері їх упорядкування свідчить про наявність значних розбіжностей як серед органів місцевого самоврядування, так і місцевих органів державної виконавчої влади щодо назви, кількості та обсягу адміністративних послуг, які вони надають. Разом із тим не викликає сумнівів, що публічні послуги, в тому числі й адміністративні, мають надаватися громадянам та юридичним особам органами, що знаходяться якомога ближче до споживачів цих послуг, тобто вони мають бути прерогативою і провідною функцією саме органів місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт із місцевим населенням. Враховуючи природу та сутність місцевого самоврядування, територіальні громади мають не лише право, а й реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого значення.

**Ключові слова:** публічна влада, територіальна громада, децентралізація влади, муніципалітет, місцева влада, управління.

The article highlights the legal nature of the concept of “administrative services” and formulates its definition, analyzes the current state of functioning of these services. The author investigates the current Ukrainian legislation on the definition of the concept of “administrative services”, as well as examines theoretical developments on the essence of the concepts of “service”, “public service”, “administrative service”, “municipal service”.

The author shares the view of scholars who consider it appropriate to use the term “administrative services” to determine the appropriate type of activity of the authorities to provide these services, since the adjective “administrative” refers to the entity providing the service (a certain authority, in particular, administration), and the power (administrative) nature of the activity of this entity.

The article defines that the administrative service of local self-government bodies is the activity of local self-government bodies and their officials, which is aimed at the realization of the powers, provided by the legislation of Ukraine, carried out at the initiative of individuals and legal entities, in order to exercise their rights, freedoms and legal interests, the official result of which is an administrative (individual) act.

The practice of exercising powers of local self-government bodies to provide administrative services and activities in the field of their ordering indicates that there are significant differences between the local self-government bodies and local state executive bodies regarding the name, number and volume of administrative services provided by them. However, there is no doubt that public services, including administrative ones, should be provided to citizens and legal entities, as close as possible to the consumers of these services, that is, they should be the prerogative and leading function of the local self-government bodies, which have the closest contact with the local population. Given the nature of local self-government, territorial communities have not only the right, but also the real ability to independently resolve all issues of local importance.

**Key words:** public authority, territorial community, decentralization of power, municipality, local power, government.

**Постановка проблеми.** Однією з визначальних ознак сучасної української держави визнають запровадження таких відносин між місцевою владою та відповідною територіальною громадою, сутність яких полягає не в управлінні суспільством, а в наданні послуг, у «служінні» інтересам суспільства і людини. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом, вирішено важливі питання надання

адміністративних послуг. Час показав, що саме місцеве самоврядування здатне ефективно здійснювати владні повноваження і забезпечувати юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою. Тому важливою віхою на шляху формування місцевого самоврядування стало передання певних адміністративних послуг органам місцевого самоврядування [1, с. 91–92].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням надання адміністративних послуг населенню в різний час вже присвячувалася увага у вітчизняній юридичній літературі. Так, деякі аспекти висвітлюються у наукових працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Р.П. Безсмертного, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, С.Л. Дембіцької, І.Б. Коліушка, В.К. Колпакова, А.В. Ліпенцева, Н.Р. Нижника, О.Ю. Оболенського, Г.М. Писаренко, В.М. Сороко, В.П. Тимощука, О.М. Чемериса та інших.

Враховуючи значну кількість наукових досліджень із питань визначення та надання адміністративних послуг, необхідно зазначити, що вони здебільшого стосуються адміністративних послуг загалом, а низка проблем надання цих послуг органами місцевої влади досі залишаються не вирішеними, що ускладнює роботу органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг.

**Метою статті** є дослідження поняття адміністративних послуг, які надають саме органи місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** З кінця 80-х років минулого століття різні розвинуті країни світу, зокрема Велика Британія, США, Канада, Фінляндія, Швеція, Нідерланди почали запроваджувати клієнтоорієнтовані моделі обслуговування громадян, тобто організацію роботи органів влади з громадянами за принципами приватного сектору. Суть цих змін полягала у переорієнтуванні заскорузлої бюрократичної машини на гнучкішу, приязнішу до громадян систему обслуговування. Тоді ж почали використовувати й оцінювати роботу владних органів, і якість надання публічних (у тому числі й адміністративних) послуг за критеріями результативності, своєчасності, професійності, компетентності, привітності та зручності. При цьому категорія «послуг» у публічному, в тому числі й муніципальному секторі, у своїй основі має те саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється переважно за зверненням цієї особи [2, с. 4].

Безумовно, що акцент на «служіння», «надання послуг» є надзвичайно корисним для будь-якої сучасної держави, особливо для посттоталітарних держав, які намагаються долати шлях демократизації. Орієнтація на потреби та інтереси клієнта (споживача, замовника) з боку органів публічної адміністрації є беззаперечним позитивом теорії публічних послуг, в тому числі й адміністративних як частини публічних послуг [3, с. 164].

Протягом останніх років теорія адміністративних послуг в Україні зазнала суттєвих змін. Відомо, що ідея адміністративних послуг прийшла в нашу державу всередині 90-х років минулого століття із західних країн, де в той час набула розквіту доктрина «нового публічного управління (менеджменту)» та орієнтація держави (влади) на громадянина як клієнта. В 1998 році ідея адміністративних (управлінських) послуг вперше була зафіксована в національному документі державної політики – в Концепції адміністративної реформи в Україні [4].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 року № 90-р визначалося, що послуги, які надають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, що перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг, які залежно від суб'єкта, який їх надає, поділяються на державні та муніципальні послуги.

В Концепції зазначено, що муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Важливим складником як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги – результат здійснення владних повноважень уповноваженого суб'єктом, який відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації) [5].

Наступним кроком щодо законодавчого врегулювання адміністративних послуг стало прийняття таких нормативно-правових актів як Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» [6], «Деякі питання надання адміністративних послуг» [7], «Про Реєстр адміністративних послуг» [8], в яких визначалися на нормативному рівні такі терміни як «адміністративна послуга», «адміністративний акт», «стандарт адміністративної послуги», «реєстр адміністративних послуг» тощо. У 2012 році було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги» [9], який визначив правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Серед суб'єктів надання адміністративної послуги Закон України «Про адміністративні послуги» виділяє і органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Законодавством адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень, у наукових працях послугу переважно розглядають як саму діяльність [10, с. 120; 11, с. 456], обслуговування [12, с. 8], дію, вчинок, які приносять користь іншому, вид діяльності, робіт, особливий вид продукції, результат взаємодії виконавця зі споживачем, об'єкт продажу у вигляді дій, вигод або задоволень, будь-який захід або вигоду, форму вияву повноважень [13].

Великий тлумачний словник української мови визначає термін «послуга» як дію, вчинок, що приносить користь, надає допомогу іншому; діяльність підприємств, організацій, окремих осіб, виконувани

для задоволення чийхось потреб, обслуговування; систему господарсько-побутових вигод, які надаються населенню [14, с. 433]. Деякі вчені вважають, що послугою є діяльність, спрямована на отримання лише нематеріального результату [15, с. 171]. Свого часу О. Йоффе зазначав, що послуга – це діяльність, результат якої не отримує матеріального або упредметненого втілення; він відображається в юридичних наслідках – придбанні права та обов'язків суб'єктом, для якого він створюється [16, с. 448–449].

Юридична значимість власне адміністративної послуги повинна полягати не стільки у нормативному закріпленні підстав її надання, скільки в юридичних наслідках її отримання, що частково відображено в її законодавчому визначенні [17, с. 12–13]. На думку більшості вчених, у понятті «адміністративні послуги» прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкт, який надає такі послуги та характеризує владно-публічну природу діяльності цих органів щодо надання таких послуг. Проте підходить до сутності поняття «адміністративна послуга» дещо відрізняється.

Грунтовний розвиток теорії адміністративних послуг зумовлений тим, що на її початку в Україні та в авангарді розвитку стояли правники-адміністративісти, зокрема В.Б. Авер'янов та І.Б. Коліушко. Останній навіть порушив питання про виділення адміністративних послуг у повноцінний інститут адміністративного права [18, с. 103–105].

У багатьох наукових роботах поняття «управлінські» та «адміністративні послуги» ототожнюються. На думку І. Голосніченка, управлінську послугу слід розуміти як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин. Не кожна розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою [19, с. 88].

К.В. Ніколаєнко наводить аргументи щодо доцільності використання саме терміну «адміністративні послуги» замість «управлінські послуги», розуміючи під ними не лише юридично оформлені дії, але й рішення уповноважених суб'єктів (органів публічної адміністрації), що є необхідною умовою для реалізації конституційних прав і свобод суб'єктів звернення (фізичних і юридичних осіб) [20, с. 320].

Г.М. Писаренко визначає адміністративну послугу як правовідносини, які виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату. При цьому науковець наголошує, що термін «адміністративна послуга» спрямований не на виокремлення нового виду відносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємовідносин [21, с. 8].

Е.Ф. Демський вважає, що адміністративна послуга – це вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень, дій, які забезпечують юридичне оформлення надання суб'єкту звернення відповідних повноважень, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав і обов'язків для задоволення власних потреб морального, мате-

ріального або особистого характеру [22, с. 89]. Є.О. Легеза зазначає, що адміністративна послуга – це не лише результат правозастосовної діяльності владних органів (що є лише завершальною стадією), а й насамперед увесь процес процедури, починаючи з подання заяви до оскарження правозастосовного акту [23, с. 34].

Автор поділяє позицію вчених, які вважають за доцільне вживання саме терміну «адміністративні послуги» щодо визначення відповідного виду діяльності владних органів із надання цих послуг, оскільки прикметник «адміністративні» вказує як на суб'єкта надання послуги (певний владний суб'єкт, зокрема адміністрація), так і на владний (адміністративний) характер діяльності цього суб'єкта.

Щодо визначення послуг, які надають органи місцевого самоврядування, і законодавець, і деякі науковці використовують термін «муніципальні послуги». В Енциклопедії державного управління муніципальна послуга визначається як базовий елемент всієї муніципальної діяльності, основа економічних і соціальних відносин між людьми на території села, селища чи міста [24, с. 226].

В.П. Тимошук визначає муніципальні послуги як послуги, які надають органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства, установи, організації [25, с. 119]. Д. Сухінін зазначає, що муніципальна послуга – це публічна послуга, зокрема адміністративного, управлінського, соціального, житлово-комунального спрямування, яка надається під відповідальність і в межах компетенції органу місцевого самоврядування як власне ним, його організаціями, так і з залученням бізнесових і некомерційних структур, діяльність яких із надання послуг зазначеного типу перебуває у сфері координації та контролю органу місцевого самоврядування [26, с. 262].

О.Гуненкова вважає, що муніципальними є послуги, які надаються безпосередньо сільськими, селищними та міськими радами (або їх виконавчими органами) під їх повну відповідальність, або надаються державними, комунальними, приватними чи громадськими організаціями, установами, підприємствами та підприємцями за умови повного або часткового фінансування, правового регулювання та контролю такими органами місцевого самоврядування. Муніципальні адміністративні послуги розглядаються як діяльність сільських, селищних і міських рад (або їх виконавчих органів) із реалізації владних повноважень з метою задоволення потреб фізичних або юридичних осіб в отриманні адміністративного акту (документу або дії), спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків таких осіб відповідно до закону за їх заявою [27].

**Висновки.** Отже, адміністративні послуги органів місцевого самоврядування – це діяльність органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, спрямована на реалізацію передбачених законодавством України владних повноважень, які здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб, спрямована на реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів, офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Клімова С.М. Оптимізація надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування / С.М. Клімова. *Верховенство права та місцеве самоврядування. Тези доповідей студентів та аспірантів на III Міжнародному науково-практичному форумі з верховенства права*. К. : ДУХ І ЛІТЕРА. 2016. С. 91–96.
2. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / В. Тимошук / Асоціація міст України. К. : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.
3. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : Монографія / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Д. : Монолит, 2010. 400 с.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 32.
5. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 7. Ст. 167.
6. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737. *Офіційний вісник України*. 2009. № 54. Ст. 16.
7. Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 року № 915. *Офіційний вісник України*. 2010. № 78. Ст. 14.
8. Про Реєстр адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 грудня 2011 року № 1274. *Офіційний вісник України*. 2011. № 97. Ст. 122.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
10. Административное право Украины : учебник. Под общей ред. С.В. Кивалова. Х. : Одиссей, 2004. 880 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у 2-х томах. Т. 2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : Видавництво «Юридична думка», 2005. 624 с.
12. Приймаченко Д.В. Адміністративні послуги, що надають митні органи: стан і перспективи / Д.В. Приймаченко. *Вісник Академії митної служби України*. 2010. № 2(5). С. 6–12.
13. Оболенський О.Ю., Горбатюк В.І. Адміністративні послуги у сфері управління державними фінансами / О.Ю. Оболенський, В.І. Горбатюк. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2013\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_18).
14. Великий тлумачний словник української мови. Ірпінь : Перун, 2001. 756 с.
15. Луць В.В. Контакти у підприємницькій діяльності / Луць В.В. К., 1999. 560 с.
16. Иоффе О.С. Обязательственное право / Иоффе О.С. М. : «Юрид. лит.», 1975. 880 с.
17. Акімова Л.М., Левчук С.М., Акімов О.О., Кузьмін О.В. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної фіскальної служби України : монографія / Л.М. Акімова, С.М. Левчук, О.О. Акімов, О.В. Кузьмін. Херсон : Олді-плюс, 2018. 196 с.
18. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І.Б. Коліушко. К. : Факт, 2002. 260 с.
19. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг і вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко. *Право України*. 2003. № 10. С. 86–89.
20. Ніколаєнко К.В. Види адміністративних послуг в Україні / К.В. Ніколаєнко // *Держава і право : зб. наук. пр.* Вип. 38. Юридичні і політичні науки. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. С. 319–325.
21. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: спец. 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Ганна Миколаївна Писаренко. Одеса, 2006. 20 с.
22. Демський Е.Ф. Адміністративні послуги. Поняття, ознаки та питання правового регулювання / Е.Ф. Демський. *Вісник прокуратури*. 2010. № 7(109).
23. Лебеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: дис. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 / Євген Олександрович Лебеза. Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2011. 263 с.
24. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В.Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О.Кузнецова. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 408 с.
25. Адміністративна процедура та адміністративні послуги – зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. К. : Факт, 2003. 496 с.
26. Сухінін Д.В. Муніципальні послуги в системі публічних послуг / Д.В. Сухінін. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Вип. 3(21) / редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005.
27. Гуненкова О. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування. *Демократичне врядування*. 2016. Вип. 16/17. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2016\\_16-17\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17).